

Martin Nell

Staatshaftung für Terrorrisiken?

Working Papers on Risk and Insurance
Hamburg University

No 4
December 2001

UH



Martin Nell¹

Staatshaftung für Terrorrisiken?

No 04

December 2001

ISSN 1617-8653

¹ Prof. Dr. Martin Nell, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Versicherungsbetriebslehre der Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 20146 Hamburg. Tel.: +49 40 428384014, Fax: +49 40 428385505, Email: martin.nell@rrz.uni-hamburg.de.

1. Einige Überlegungen zum Verhältnis zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher Risikoübernahme

Die Ereignisse vom 11. September haben eine lebhafte Diskussion über die Versicherung von Terrorrisiken ausgelöst. Im Zentrum steht dabei die Frage, ob von staatlicher Seite dafür gesorgt werden sollte, dass hinreichende Deckung für solche Risiken zur Verfügung steht. Ihr wird auch in diesem Beitrag nachgegangen. Dabei werden zunächst Bedingungen abgeleitet, bei denen eine staatliche Deckungsübernahme in Betracht zu ziehen ist.

Die Entwicklung moderner Industriegesellschaften ist untrennbar mit der Entstehung von Versicherungsmärkten und der Deckung neuartiger Risiken durch Versicherer verbunden. Da die Menschen in ihrer großen Mehrheit risikoscheu sind, werden sie dadurch, dass sie einen Teil ihrer Risiken bei risikoübernehmenden Institutionen wie Versicherungsunternehmen absichern können, in die Lage versetzt, in verstärktem Maße Wagnisse einzugehen. Da aber die Übernahme von Risiken in einer Welt risikoscheuer Individuen produktiv ist, wirkt die Bereitstellung von Versicherungsschutz wohlfahrtssteigernd.²

Diese positive Wirkung von Versicherungsschutz gilt aber nicht unbeschränkt, sondern nur unter der Voraussetzung, dass Versicherer über hinreichend gute Informationen verfügen, um Risiken zumindest annähernd auf Basis der zu erwartenden Schäden zu tarifieren. Sind solche Informationen hingegen nicht verfügbar oder wird auf Grund einer bewussten politischen Entscheidung auf eine risikogerechte Tarifierung verzichtet, kommt es zu folgenden Ineffizienzen: Erstens werden Individuen bei ihren Entscheidungen zu geringe Sorgfalt walten lassen, da sich höhere Sorgfaltsanstrengungen nicht in der zu zahlenden Versicherungsprämie niederschlagen. Eng verwandt damit besteht zweitens die Gefahr, dass wohlfahrtsökonomisch zu riskante Produktionstechnologien gewählt werden, also solche, die bei Schadenfreiheit sehr hohe Erträge erzielen, die aber unter Berücksichtigung ihrer Risiken nicht effizient sind.³ Diese aus einer nicht risikogerechten Tarifierung resultierenden unerwünschten Effekte werden als Moral Hazard bezeichnet. Auf Versicherungsmärkten wird Moral Hazard zwar nicht beseitigt, aber begrenzt, da der Wettbewerb die Versicherungsunternehmen zwingt, alle verfügbaren relevanten Informationen bei der Tarifierung zu berücksichtigen und dort, wo Versicherungsnehmer trotzdem einen unbeobachtbaren Verhal-

² Zur Bedeutung des Risikos als Produktionsfaktor und zur wohlfahrtssteigernden Wirkung von Versicherungsschutz vgl. z.B. Sinn (1986).

³ Vgl. hierzu z.B. Nell (1990).

tensspielraum besitzen, Anreizinstrumente wie beispielsweise Selbstbeteiligungen einzusetzen.

Für die meisten Risiken wird Deckung auf privaten Versicherungsmärkten angeboten. Doch es lässt sich auch beobachten, dass privatwirtschaftliche Versicherer bestimmte Risiken nicht decken und sich bei anderen Risiken schwer tun, Versicherungsschutz im gewünschten Umfang anzubieten. Damit stellt sich zum einen die Frage, bei welchen Risiken es kein oder nur ein unzureichendes Angebot an privatwirtschaftlicher Absicherung gibt, zum anderen ist zu überprüfen, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen es ökonomisch sinnvoll ist, dass der Staat diese Deckungen zur Verfügung stellt.

Es sind vor allem zwei Probleme, die dazu führen können, dass für bestimmte Risiken kein oder nur unzureichender Schutz zur Verfügung gestellt wird. Erstens können bei bestimmten Risiken die mit Moral Hazard verbundenen Probleme zu groß werden, weil die Versicherungsnehmer einen sehr starken unbeobachtbaren Einfluss auf das Risiko besitzen. Es ist offensichtlich, dass ein Staatseingriff hier ökonomisch nicht sinnvoll ist, da ein Staat sicher nicht über bessere Informationen als die Versicherungsunternehmen verfügt und daher auch nicht besser mit Moral Hazard umgehen kann.

Probleme mit dem Angebot an Versicherungsschutz können aber auch dann entstehen, wenn das Schadenpotenzial einzelner Risiken so gewaltig ist, dass es die Kapazität von Versicherungsmärkten überfordert. Dazu kann es vor allem bei sogenannten Kumulrisiken kommen, also solchen Risiken, bei denen eine sehr große Zahl von Versicherungsverträgen von einem Schadenereignis betroffen sind. Zu denken ist hier beispielsweise an Naturereignisse wie z.B. Erdbeben, Stürme und Überschwemmungen, so genannte Elementarrisiken, aber auch an die aktuell diskutierten Kriegs- und Terrorrisiken. Des Weiteren gibt es auch einzelne Risiken, für die das Schadenpotenzial bei unbegrenzter Deckung zu Kapazitätsproblemen auf Versicherungsmärkten führen würde, wie beispielsweise das Haftungsrisiko für Risiken aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Bei solchen Risiken werden von Versicherern regelmäßig nur Verträge mit vertraglich festgelegten Versicherungssummen, also nach oben begrenzten Deckungen, angeboten.

In diesen Fällen, in denen das private Angebot an Versicherungsdeckungen aufgrund von Kapazitätsproblemen des Versicherungssektors unzureichend ist, kann das Angebot staatlicher Deckungen grundsätzlich in Betracht gezogen werden, da der Staat in der Lage ist, eine sehr viel höhere Kapazität zur Verfügung zu stellen.

2. Beispiele für ineffizient staatlich gestaltete Risikoübernahme

Die bisherigen Überlegungen legen den Schluss nahe, dass eine Übernahme von Versicherungsrisiken durch den Staat ökonomisch dann sinnvoll sind, wenn der private Sektor dies aus Kapazitätsgründen nicht bewerkstelligen kann bzw. will. Allerdings zeigt ein Blick in die Realität, dass eine staatliche Risikoübernahme häufig unter anderen Bedingungen erfolgt:

- Häufig wird durch Staatsgarantien und/oder regulierende staatliche Eingriffe die Deckung von Risiken ermöglicht, für die zu risikogerechten Prämien keine Versicherungsnachfrage bestünde. So ist ein Gebäude in einem extrem hochwassergefährdeten Gebiet, an dem im Durchschnitt in jedem vierten Jahr Schäden von 200.000 DM verursacht werden, prinzipiell problemlos gegen das Hochwasserrisiko versicherbar. Die Versicherungsprämie beträgt jedoch unter Vernachlässigung sämtlicher Transaktionskosten wenigstens 50.000 DM. Dies wird die Zahlungsbereitschaft der großen Mehrheit der Hauseigentümer übersteigen. Durch staatliche Eingriffe wird das vermeintliche Marktversagen beseitigt, indem Versicherungsschutz weit unterhalb risikogerechter Prämien angeboten und damit eine Deckung dieser Risiken ermöglicht wird. Hierzu zwei Beispiele, die aufzeigen, dass derart motivierte staatliche Eingriffe die Gefahr erheblicher Ineffizienzen bergen. In Frankreich werden Elementarrisiken wie z.B. Erdbeben und Überschwemmungen wie folgt gedeckt⁴: Auf die Prämie jedes in Frankreich abgeschlossenen Sachversicherungsvertrages wird zwangsweise ein Zuschlag von momentan 9% erhoben. Dafür sind im Gegenzug Schäden aus Naturkatastrophen gedeckt. Die französischen Erstversicherer können dieses Risiko bei einem staatlichen Rückversicherer absichern, der wiederum mit einer unbegrenzten Staatsgarantie ausgestattet ist. Durch dieses System wird zwar erreicht, dass jedes Individuum Deckung gegen Naturkatastrophen hat, es setzt aber die falschen Anreize, indem auf eine risikogerechte Tarifierung verzichtet wird. So wird bei der Prämie für das Überschwemmungsrisiko nicht danach differenziert, ob das zu versichernde Gebäude überhaupt an einem Gewässer liegt und wenn ja, ob und wie stark es hochwassergefährdet ist. Dann findet aber bei Entscheidungen, in welchen Gebieten Gebäude errichtet werden, das Hochwasserrisiko keine oder nur unzureichende Berücksichtigung.

⁴ Vgl. hierzu Michel-Kerjan (2001).

Dies bewirkt insbesondere, dass die Bebauung in stark hochwassergefährdeten Gebieten intensiver ist, als es ökonomisch sinnvoll wäre, da die Kosten des Hochwasserrisikos bei den Gebäudeeigentümern nicht internalisiert werden.

Ein identischer Effekt ist im amerikanischen Bundesstaat Florida zu beobachten: Dort hat in den letzten Jahren die Bebauung in den Küstenregionen sehr stark zugenommen, obwohl gerade diese Gebiete im besonderen Maße von Hurricans betroffen sind. Eine Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die Prämien der Gebäudeversicherung in diesen Gebieten durch staatliche Regulierung weit unterhalb risikogerechter Prämien liegen und das Schadenrisiko bei Bauentscheidungen demzufolge nicht internalisiert wird.⁵ Weiter ist zu beobachten, dass die Gebäude nur unzureichend gegen Sturmeinwirkungen geschützt sind. Da die zu niedrigen Versicherungsprämien für Gebäude in den gefährdeten Küstenregionen durch höhere Prämien für Gebäude außerhalb der Küstenregion sowie in anderen Versicherungsparten kompensiert werden, bewirkt die staatliche Regulierung zudem eine Umverteilung zugunsten von Bevölkerungsschichten mit höherem Einkommen, da die Küstenregionen mehrheitlich von diesen bewohnt werden.

- In anderen Fällen, in denen Staaten Versicherungsrisiken übernehmen, besteht das Motiv nicht in einer Korrektur vermeintlichen Marktversagens, sondern direkt in einer Subventionierung von bestimmten Aktivitäten und/oder Wirtschaftszweigen. Auch hierfür lassen sich leicht Beispiele finden: So wird bei den staatlichen Hermesbürgschaften das Ausfallrisiko von Exporteuren gerade in Ländern mit besonders hohem Kreditrisiko teilweise sozialisiert, indem die Prämien nicht risikogerecht kalkuliert, sondern nach politischen Opportunitäten festgelegt werden. Es besteht daher der Verdacht, dass Hermesbürgschaften häufig nicht so sehr als Versicherungsinstrument denn als ein Mittel zur Exportförderung eingesetzt werden. Auch beim Haftungsrisiko für die Betreiber von Kernkraftwerken zeigt sich der Staat großzügig: So müssen die Betreiber von Kernkraftwerken nach dem Atomgesetz eine Deckungsvorsorge für Schadenersatzansprüche Dritter in Höhe von 500 Mio. DM nachweisen.⁶

⁵ Zur staatlichen Regulierung der Gebäudeversicherung und deren Folgen vgl. beispielsweise Klein und Kleindorfer (1999).

⁶ Bei der geplanten Novellierung des Atomgesetzes soll die Deckungsvorsorge auf 2,5 Mrd. Euro angehoben werden, wobei allerdings 2,25 Mrd. Euro durch eine gegenseitige Deckungszusage der Betreiber von Kernkraftwerken aufgebracht werden können.

Diese Haftpflichtversicherung wird durch den Atompool der Versicherer gegen Prämienzahlung zur Verfügung gestellt. Danach besteht eine Freistellung des Bundes in gleicher Höhe.⁷ Für darüber hinaus gehende Schäden haftet der betroffene Betreiber mit seinem Vermögen. Da dieses in Relation zum enormen Schadenpotenzial bei Atomunfällen verschwindend gering ist, bedeutet dies, dass Schäden zum weitaus größten Teil nicht kompensiert werden und dass darüber hinaus Schadenersatzleistungen zu einem erheblichen Teil vom Staat übernommen werden. Daher tragen die Betreiber das Unfallrisiko von Kernkraftwerken durch eine ungenügende Verpflichtung zur Deckungsvorsorge sowie eine partielle Staatshaftung nur zu einem sehr geringen Teil, so dass eine klare Subventionierung der Kernenergie vorliegt.

Eine staatliche Übernahme von Versicherungsgarantien kann also grundsätzlich dann sinnvoll sein, wenn das private Versicherungsangebot aus Kapazitätsgründen unzureichend ist. Die bisherige Erfahrung lehrt aber, dass Staatsgarantien und andere Eingriffe häufig den Zweck verfolgen, Wirtschaftszweige zu subventionieren bzw. eine Versicherungsnachfrage in den Fällen zu ermöglichen, in denen die maximale Zahlungsbereitschaft potenzieller Versicherungsnachfrager unterhalb risikogerechter Prämien liegt. Da eine so motivierte Übernahme von Versicherungsgarantien durch den Staat mit erheblichen Ineffizienzen verbunden ist, müssen die ökonomischen Vor- und Nachteile von Staatsgarantien in jedem Einzelfall genau analysiert werden.

3. Zur Sinnhaftigkeit einer staatlichen Übernahme von Terrorrisiken

Bei der aktuellen Diskussion, die nach den Anschlägen am 11. September einsetzte, geht es zum einen um die übergangsweise staatliche Gewährung von Haftungsgarantien für das Risiko „Krieg und Terrorismus“ gegenüber Fluggesellschaften und Flughäfen, zum anderen um die generelle Deckung für Terrorrisiken, für die, analog zur Deckung von Kernkrafttrisiken, die Abdeckung durch einen Pool der Versicherer bis zu einer definierten Obergrenze mit anschließender Staatsgarantie diskutiert wird.

Der Hintergrund für die staatlichen Haftungsgarantien für Fluggesellschaften und Flughäfen ist, dass Versicherungsgesellschaften durchgehend die bestehenden Verträge nach

⁷ Die Freistellung des Bundes soll demnach gemäß der Novellierung des Atomgesetzes auf 2,5 Mrd. Euro angehoben werden.

den Ereignissen des 11. Septembers kündigten und auf privaten Versicherungsmärkten momentan nur Deckungen mit Versicherungssummen zu erhalten sind, die für viele Strecken weit unterhalb der geforderten Mindestdeckungen liegen. Die Verhandlungen zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen auf der einen Seite und den Versicherern auf der anderen Seite gestalten sich schwierig, da die Versicherer durch die Terroranschläge von New York zu einer grundlegenden Neubewertung des Haftungsrisikos im Luftverkehr veranlasst wurden und daher zukünftig ausreichende Haftungsdeckungen nur zu sehr viel höheren Prämien zur Verfügung stellen werden. Ging man bislang davon aus, dass ein Zusammenstoß zweier Passagierflugzeuge das schwerwiegendste Schadenereignis darstellt, so müssen jetzt noch wesentlich gravierendere Szenarien in Betracht gezogen werden. Zudem ist in der momentanen politischen Lage von einer sehr viel höheren Wahrscheinlichkeit für Anschläge auf Flugzeuge bzw. Flugzeugentführungen auszugehen.

In einer solchen Situation, in der die Vertragskonditionen grundlegend geändert werden müssen, ist eine übergangsweise Gewährung staatlicher Haftungsgarantien grundsätzlich sinnvoll, um den Luftverkehr aufrecht zu erhalten und um den Vertragsparteien ausreichende Verhandlungszeit zu geben. Allerdings muss darauf geachtet werden, dass die erwarteten Kosten des Terrorismusrisikos beim Luftverkehr internalisiert werden. Keinesfalls dürfen staatliche Haftungsgarantien als ein Mittel zur Subventionierung einer Branche benutzt werden, deren strukturelle Probleme nicht erst seit dem 11. September bestehen. Daher ist eine kostenlose Haftungsübernahme durch den Staat, wie sie etwa Großbritannien seinen Fluggesellschaften zugesagt hat und wie sie in Deutschland in der Diskussion ist, strikt abzulehnen. Die Prämie für die staatliche Risikübernahme sollte im Gegenteil aufgrund der dramatisch geänderten Risikolage deutlich über den bislang gezahlten Versicherungsprämien liegen.

Grundlegender ist die Frage einer generellen Staatsgarantie für Terrorrisiken. Es ist davon auszugehen, dass von der Versicherungswirtschaft für Großrisiken aufgrund des enormen Schadenpotenzials in Zukunft nur sehr limitierte Deckungen zur Verfügung gestellt werden, so dass Schäden aus Terrorattacken zu einem großen Teil unversichert bleiben. Dies würde zu der Gefahr führen, dass volkswirtschaftlich sinnvolle Aktivitäten nicht durchgeführt werden, da keine Investoren bereit sind, das damit verbundene Risiko zu tragen. Eine kostenlose Staatsgarantie oberhalb der von den Versicherern angebotenen Deckungssummen hätte dagegen zur Folge, dass das Terrorismusrisiko bei Entscheidungen nur unzureichend berücksichtigt würde, so dass zu geringe Investitionen in Sicherheitstechnologien sowie ein zu hohes Risiko bei Bau- und Produktionsinvestitionen die Folge wäre. Um solche falschen

Anreize zu vermeiden, sollte der Staat auch in diesem Fall Deckungskapazität nur gegen risikogerechte Prämien zur Verfügung stellen. Allerdings ist das in der Diskussion stehende Modell einer Staatshaftung für Terrorrisiken in zweifacher Hinsicht selbst dann problematisch, wenn der Staat hierfür Prämien erhebt: Zum einen stellt gerade im Großrisikobereich eine risikogerechte Tarifierung hohe Anforderungen, zum anderen gestaltet sich die Schadenabwicklung in den Fällen, in denen eine sehr hohe Zahl von Verträgen aus den verschiedensten Sparten von einem Schadenereignis betroffen sind, ausgesprochen schwierig. Die Versicherer haben hier aufgrund langjähriger Erfahrung einen großen Vorteil gegenüber dem Staat. Daher spricht vieles dafür, dass auch dann, wenn der Staat Deckungskapazität für Terrorrisiken zur Verfügung stellt, die Risikotarifierung und die Schadenabwicklung von Versicherungsunternehmen vorgenommen wird. Dies ließe sich beispielsweise dadurch bewerkstelligen, dass der Staat zur Deckung von Terrorrisiken zusätzliche Rückversicherungskapazität zur Verfügung stellt.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass Staatsgarantien nur dann in Betracht gezogen werden sollten, wenn private Versicherungsunternehmen auch bei risikogerechten Prämien temporär oder dauerhaft eine zu geringe Deckungskapazität zur Verfügung stellen. Sie sollten dagegen keinesfalls zur Subventionierung von Wirtschaftszweigen eingesetzt werden oder um Versicherungsnachfrage dort zu generieren, wo sie bei risikogerechter Tarifierung nicht bestehen würde.

Literatur

Klein, R.W. und Kleindorfer, P.R. (1999): The Supply of Catastrophe Insurance Under Regulatory Constraints, Working Paper, Managing Catastrophe Risk Program, The Wharton School, University of Pennsylvania.

Michel-Kerjan, E. (2001): Insurance against Natural Disasters: Do the French Have the Answer?, Working Paper No 007, Centre National De La Recherche Scientifique.

Nell, M. (1990): Die Bedeutung des Risikos als Produktionsfaktor, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 79, S. 275-285.

Sinn, H.-W. (1986): Risiko als Produktionsfaktor, Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, 201, S. 557-571.

Working Papers on Risk and Insurance

- No 4: **Martin Nell**, Staatshaftung für Terrorrisiken?, Dezember 2001, erscheint in: ifo Schnelldienst.
- No 3: **Andreas Richter**, Moderne Finanzinstrumente im Rahmen des Katastrophen-Risk-Managements – Basisrisiko versus Ausfallrisiko, September 2001.
- No 2: **Martin Nell**, Managed Claims: Zur Notwendigkeit einer vertikalen Integration von Versicherungs- und Reparaturleistungen, August 2001, erschienen in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 53. Jg. (2001), 47. Sonderheft, S. 207-231.
- No 1: **Martin Nell, Andreas Richter**, The Design of Liability Rules for Highly Risky Activities – Is Strict Liability the Better Solution?, June 2001, forthcoming: International Review of Law and Economics.

For orders please contact / Kontaktadresse für Bestellungen:

Prof. Dr. Martin Nell
Geschäftsführender Direktor des
Instituts für Versicherungsbetriebslehre
Von-Melle-Park 5
D-20146 Hamburg

Tel.: +49-(0)40-42838-4014

Fax: +49-(0)40-42838-5505

E-mail: martin.nell@rrz.uni-hamburg.de

<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IfVBL/wp.htm>

Mit freundlicher Unterstützung des
Vereins zur Förderung der Versicherungswissenschaft in Hamburg e.V.